NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
t.a.v. mw. mr. drs. A.G. van Dijk
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 23 oktober 2013

Geachte mevrouw Van Dijk,

Wij hebben kennis genomen van het voorgenomen wetsvoorstel 'Doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen', dat op 16 augustus jl. ter consultatie is toegezonden. Gebruikmakend van uw uitnodiging daartoe zend ik u bijgaand onze reactie.

Samengevat luidt onze reactie als volgt:

- De advocatuur heeft een bijzondere plaats in onze rechtsstaat. Onafhankelijkheid is daarbij essentieel om de belangen van de rechtszoekende zo goed mogelijk te waarborgen. De Orde realiseert zich dat een onafhankelijke positionering van de advocatuur jegens de Staat - een onafhankelijkheid die overigens ontoelaatbaar wordt aangetast met het aanhangige wetsvoorstel Wet positie en toezicht advocatuur, Kamerstukken II, 32 382 - ook een financieel onafhankelijke positie van de Staat impliceert. Zolang de onafhankelijke positie van de advocatuur optimaal is gewaarborgd, zal de Orde echter bereid zijn alle kosten gemoeid met het toezicht op de beroepsgroep, te dragen. De Orde betaalt deze kosten, die jaarlijks globaal circa 12 miljoen euro bedragen, overigens al sinds jaar en dag.
Tegen de achtergrond van de onafhankelijke positionering is het voor de Orde acceptabel de financiële lasten verbonden aan het toezicht, zelf te dragen.

- Ook de kosten verbonden aan de ondersteuning van de tuchtrechtspraak worden reeds sinds jaar en dag door de Orde zelf gedragen. Hierbij is het voor de Orde van groot belang dat er sprake is van een financieel beheersbare systematiek. De Orde is voornemens om de ondersteuning van de tuchtrechters - in nauw overleg met de voorzitters van de raden en het hof van discipline - te reorganiseren teneinde de financiële beheersbaarheid te verbeteren. Uitgangspunt daarbij is ook een kwaliteitsslag van de ondersteuning, zonder de onafhankelijkheid van de Raden en het Hof op enigerlei wijze aan te tasten. Voor de Orde is het van groot belang dat de systematiek van doorbelasting in het onderhavige voorstel in lijn is met de uitgangspunten van financiële beheersbaarheid. Het consultatievoorstel schiet op een aantal onderdelen betreffende financiële beheersbaarheid aanzienlijk tekort.

- De Orde heeft principieel bezwaar tegen de doorbelasting van de kosten verband houdende met de tuchtrechtspraak voor zover die zien op het betalen van de inzet van rechters. Met het voornemen om ook voor de 'eigen' rechters te moeten betalen, wordt getornd aan het beginsel van

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

onafhankelijke tuchtrechtspraak. Als de advocatuur zelf moet betalen voor rechters die over advocaten rechtspreken, wordt de schijn van belangenverstrengeling gewekt. Dit is volstrekt onwenselijk. De Orde is bereid om in de buidel te tasten voor alle kosten verbonden aan het toezicht en ondersteuning van de tuchtrechtspraak, doch de kosten verbonden aan de inzet van rechters dient om principiële redenen voor rekening van de Staat te blijven.

- Niet gemotiveerd is waarom het principe van doorberekening van kosten verbonden aan toezicht en tuchtrecht zoals genoemd in het Regeerakkoord, alleen wordt uitgerold over het Justitie-terrein. Notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten worden getroffen, terwijl andere beroepsgroepen buiten schot blijven. Het is onduidelijk waarom alleen deze groepen worden aangepakt.

Op meer detailpunten gaat onderstaande reactie uitvoerig in.

Om te beginnen geeft u in de toelichting aan dat de ratio van het wetsvoorstel tweeledig is. Zo hebben volgens de toelichting advocaten[1] zelf primair voordeel van het wettelijk toezicht en de tuchtrechtspraak, omdat beide instrumenten de kwaliteit en de integriteit van de advocatuur versterken en een belangrijke waarborg vormen voor het maatschappelijk draagvlak voor de bijzondere positie die de beroepsgroep inneemt. In dat kader wordt erop gewezen dat advocaten door deze bijzondere positie kunnen profiteren van een aantal aan hen toegekende privileges zoals het verschoningsrecht en het domeinmonopolie, die hen ook in staat stellen een inkomen uit hun beroepsuitoefening te verwerven.

Bij dat laatste punt kan al direct een kanttekening worden geplaatst. Het is immers zo dat ook artsen over vergelijkbare privileges beschikken, waarmee zij een inkomen kunnen verwerven, maar voor deze beroepsgroep geldt dat de kosten van zowel het toezicht als het tuchtrecht volledig worden gedragen door het Ministerie van VWS.

Op grond van het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende voorstel Wet registermediator[2] worden ook registermediators aan tuchtrechtspraak onderworpen. Deze beroepsgroep krijgt de beschikking over een wettelijk beschermde beroepstitel en registermediators kunnen aanspraak maken op het verschoningsrecht. Bovendien komen op grond van het voorstel alleen registermediators in aanmerking voor het optreden in toevoegingszaken. Gelet op deze met advocaten vergelijkbare positie is het dan ook opmerkelijk dat het voorstel bepaalt dat de kosten van het Tuchtcollege registermediators volledig worden gedragen door de Minister van Veiligheid en Justitie (artikel 34, eerste lid van het wetsvoorstel).

Voorts wijzen wij erop dat met het verhogen van de competentiegrens van 5.000 euro naar 25.000 euro op 1 juli 2011, het domeinmonopolie van de advocaat geringer is geworden. Daarnaast staan tegen deze zogeheten privileges bovendien (financiële) verplichtingen voor advocaten, zoals het voldoen aan de opleidingseisen, het leveren van een bijdrage in de kosten van de Nederlandse orde van advocaten en van hun plaatselijke orde, maar meer nog de onderworpenheid aan tuchtrechtspraak en de gebondenheid aan de beroepsregels en het toezicht daarop. Zoals u weet is de Orde

---

[1] Vanuit onze specifieke betrokkenheid laat ik commentaar op de voorgenomen wijziging van de Wet op het notarisambt en de Gerechtsdeurwaarderswet buiten beschouwing en spreek ik waar 'beroepsbeoefenaren' worden bedoeld slechts over advocaten.
[2] Kamerstukken II 2012-2013, 33 722, nr. 2.

het toezicht aan het versterken. Hiermee zijn veel extra kosten gemoeid die volledig door de beroepsgroep worden gedragen.

Opgemerkt zij dat het rechtsstatelijk juister is om het verschoningsrecht niet te zien als een 'voorrecht' dat is gegeven ten behoeve van de individuele advocaat, maar als een rechtsfiguur die ten dienste staat van het goed functioneren van die rechtsstaat. Het gebruik van het profijtbeginsel als argument kan vanuit maatschappelijk oogpunt dus even goed worden omgekeerd. De zorg voor toezicht, klachtbehandeling en tuchtrecht bijeengenomen levert al een jaarlijkse financiële inspanning van de advocatuur op van circa 12 miljoen euro.

In dat kader willen we nog op een storende fout wijzen in de toelichting op blz. 13 van het consultatiedocument. Anders dan daar wordt gesuggereerd, worden de kosten voor het toezicht op de naleving van de Wwft door advocaten nu reeds volledig door de Orde gedragen, omdat de deken nu al toezicht uitoefent op de naleving van de Wwft. Daarbij komt dat het BFT, de formele toezichthouder, naar eigen zeggen feitelijk geen toezicht uitoefent terwijl het daar wel voor wordt betaald. Aan een eerder verzoek aan het departement om tot een vergoeding van kosten te komen die recht doet aan de huidige praktijk en werkwijze is vooralsnog geen gehoor gegeven. Het expertisecentrum Wwft dat de Orde eind 2012 heeft ingericht, wordt vooralsnog volledig gefinancierd door de beroepsgroep zelf. Het Wwft-toezicht op de financiële sector wordt nog steeds vanuit de Rijksbijdrage gefinancierd. Het is onduidelijk waarom dit onderscheid wordt aangebracht.

Ook de aard van het advocatentuchtrecht verzet zich tegen het verleggen van de verantwoordelijkheid van de overheid naar uitsluitend de beroepsgroep. Advocatentuchtrecht is wettelijk, niet-hiërarchisch tuchtrecht, waarvan de grondslag wordt gevormd door artikel 113, tweede lid Grondwet. Dit artikellid bepaalt dat tuchtrechtspraak door de overheid bij wet wordt geregeld. Zoals uit de parlementaire geschiedenis bij dit Grondwetsartikel blijkt, completeert deze bepaling het beeld van de verschillende vormen van berechting van rechtswege. Het advocatentuchtrecht heeft een onmiskenbaar publiekrechtelijk karakter en het is dan ook niet goed voorstelbaar dat de overheid zich aan zijn verantwoordelijkheid op dit gebied zou onttrekken. Sinds de inwerkingtreding van de Advocatenwet en de installatie van het hof van discipline, alsmede de herziening van de tuchtrechtspraak in 1986 die leidde tot creatie van de raden van discipline is het functioneren van de tuchtrechtspraak voor advocaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid geweest van de Nederlandse orde van advocaten en het (toenmalige) Ministerie van Justitie.

Die gezamenlijke verantwoordelijkheid komt tot uiting in de gezamenlijke financiering van de tuchtrechtspraak. De Nederlandse orde van advocaten vergoedt sinds jaar en dag de vacatiegelden en reiskosten van de advocaat-leden en draagt, hoewel daartoe op grond van de Advocatenwet geenszins verplicht, de kosten van de griffies. De overheid stelt zoals wettelijk is bepaald leden van de rechterlijke macht beschikbaar die de tuchtcolleges voorzitten. In de toelichting wordt ook nog eens met zoveel woorden bevestigd dat de Minister van Veiligheid en Justitie stelselverantwoordelijkheid draagt voor het goede functioneren van (het tuchtrecht voor) de advocatuur. Uit de toelichting bij het ontwerp blijken geen gewijzigde omstandigheden die een radicale afwijking van die lastenverdeling rechtvaardigen. In een verandering van de positie van de advocaat kan die rechtvaardiging niet zijn gelegen.

De tweede pijler onder het voorstel is de argumentatie dat doorbelasting van de kosten voor een financiële prikkel zorgt om te streven naar een efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroep zelf. Dit zou zowel

de beroepsorganisatie als de individuele advocaat stimuleren om de beroepsuitoefening zodanig in te richten dat er zo min mogelijk kosten worden gemaakt aan toezicht en tuchtrecht.

Bij dit tweede argument hebben wij een aantal bedenkingen. Allereerst moet worden vastgesteld dat het merendeel van de klachten die ter behandeling aan de tuchtrechter worden voorgelegd ongegrond worden verklaard. Van de 1131 in 2012 door de raden van discipline gegeven tuchtrechtelijke oordelen, luidden er 690 ongegrond of niet-ontvankelijk. De raden verklaarden 441 klachten (deels) gegrond, hetgeen neerkomt op 39%. Van deze klachten kan mogelijk worden gezegd dat er een verband is met de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat of met diens integriteit. Voor 61% van de behandelde tuchtzaken ontbreekt die relatie echter. Deze klachten zullen dan zelfs ook niet kunnen worden voorkomen bij de hierboven beoogde inrichting van de beroepsuitoefening. Net zoals de KBvG in zijn consultatiereactie heeft aangegeven voor deurwaarders, zal ook de advocaat gelet op de aard van zijn werkzaamheden – er zal doorgaans altijd één partij verliezen – snel vatbaar zijn voor klacht- en tuchtprocedures.

De suggestie wordt gedaan dat initiatieven tot alternatieve geschillenbeslechting een oplossing kunnen bieden voor de belasting van de tuchtrechter. Hierbij willen we graag vermelden dat uit nadere studie is gebleken dat in verband met artikel 17 Grondwet een dergelijke alternatieve route enkel op basis van vrijwilligheid kan worden bewandeld en niet bijvoorbeeld door een verplichting bij verordening aan advocaten kan worden opgelegd. Dit klemt te meer, nu in het wetsvoorstel Wet positie en toezicht advocatuur een bepaling is opgenomen die de begrotingsprocedure zal afschaffen. Voor geschillen over de declaratie van de advocaat staat dan alleen de gang naar de burgerlijke (overheids)rechter open. Voorts merken wij op dat er momenteel geen wettelijke voorziening bestaat (of is voorzien) die de gang naar de tuchtrechter uitsluit, wanneer een geschilleninstantie de zaak in behandeling heeft genomen of nadat deze uitspraak heeft gedaan. In dat kader valt geen impuls te verwachten van de introductie van het griffierecht in tuchtzaken, omdat bij de behandeling van een zaak door de Geschillencommissie Advocatuur eveneens klachtgeld wordt gevraagd, dat zelfs hoger kan liggen dan de voorgestelde griffierecht in tuchtzaken van 50 euro.

In de toelichting wordt gewezen op de toename van het aantal zaken dat de tuchtrechter te behandelen heeft gekregen. Als gevolg hiervan nemen de kosten van een en ander eveneens toe, hetgeen vraagt om een meer kostenefficiënte benadering. Die laatste gedachte spreekt ons aan. Echter, de systematiek van doorbelasting die in het voorstel vooralsnog is gekozen staat haaks op de gedachte van een kostenefficiënte benadering. Door de tuchtcolleges zonder enig kader het voortouw te laten nemen in het opstellen van hun eigen begroting, ontbreekt juist elke prikkel om op een zo efficiënte wijze met de operationele kosten van de tuchtrechtspraak om te gaan.

Beheersbaarheid van de kosten is in die constellatie met een begrotingsrecht van de tuchtcolleges niet mogelijk. In het nieuwe artikel 46, derde lid wordt aan de tuchtcolleges overgelaten een begroting op te stellen van de in het daaropvolgende jaar te verwachten inkomsten en uitgaven met betrekking tot de uitvoering van de bij of krachtens de Advocatenwet opgedragen taken en daaruit voortvloeiende werkzaamheden. Het ontwerp bevat geen enkele rem of ander instrument voor de Orde om invloed uit te kunnen oefenen op het kostenniveau en welke taken of werkzaamheden de tuchtcolleges tot de hunne rekenen. Opgemerkt moet worden dat de Nederlandse orde van advocaten in dat kader niet doelt op de inhoud van die werkzaamheden; het behandelen van en uitspraak doen in tuchtzaken is het exclusieve domein van de tuchtrechter. Wel stelt de Orde zich teweer tegen het ontbreken van

elke modus om aan het kostenniveau grenzen te stellen. In dat opzicht is de waarborg dat de algemene raad vooraf dient te worden gehoord volstrekt onvoldoende.

De Nederlandse orde van advocaten pleit er dan ook voor de ondersteuning van de tuchtrechtspraak zelf in de hand te kunnen houden. Aan dat uitgangspunt heeft de algemene raad beleidsprioriteit gegeven. In dat kader staat ons voor ogen een centralisatie van de griffies uit te voeren in de vorm van een centrale organisatie die, onafhankelijk van maar wel gefinancierd door de Orde, de tuchtcolleges administratief en logistiek zal bijstaan.

Om elke twijfel weg te nemen over de armslag van de algemene raad om tot hervorming van de griffies over te gaan, is het raadzaam dat in de Advocatenwet te verankeren. Dit wetsvoorstel zou daar de gelegenheid toe kunnen bieden.

Deze reeds door de algemene raad ontwikkelde gedachten met betrekking tot kostenefficiëntie nemen echter niet weg dat aan de beoogde doorbelasting van *alle* kosten die verband houden met de tuchtrechtspraak principiële bezwaren blijven kleven. Door de doorbelasting van de kosten voor tuchtrechtspraak zullen ook de kosten die verband houden met de betrokkenheid van de leden van de rechterlijke macht (de voorzitters van de raden van discipline en voorzitter c.q. Kroonleden van het hof van discipline) door de Nederlandse orde van advocaten moeten worden vergoed. Dit brengt mee dat zal worden getornd aan het beginsel van onafhankelijke tuchtrechtspraak, al is het maar dat de betaling door de Nederlandse orde van advocaten van rechters het beeld van die onafhankelijke tuchtrechtspraak aantast. In de beleving van de klager zal daarmee ook het resterende element van (objectieve) onafhankelijkheid verdwijnen. We kunnen het er over eens zijn dat de onafhankelijkheid van de voorzitter van de tuchtcolleges boven elke twijfel verheven dient te zijn. De gekozen financieringsstructuur doet stevig afbreuk aan dat uitgangspunt. Daarbij is het niet uitgesloten dat op die grond het aantal wrakingsverzoeken fors zal toenemen.

Evenzeer is het de vraag of de tuchtcolleges door middel van deze principieel ongelukkige financieringsstructuur nog wel voldoen aan de eisen die artikel 6 van het EVRM (ook) aan de tuchtrechtelijke colleges stelt in de zin van onafhankelijke rechtspraak. Dit klemt des te meer door het instemmingsrecht van de Minister van Veiligheid en Justitie ten aanzien van de begroting van de tuchtcolleges en het voorgestelde artikel 46, tiende lid, waarin wordt bepaald dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de inrichting van de begroting en de inhoud van het jaarverslag.

Draagvlak

De Nederlandse orde van advocaten wil er op wijzen dat het kostenniveau als gevolg van de intensivering van zowel het toezicht als het tuchtrecht inmiddels fors is toegenomen en in de komende jaren nog verder zal stijgen. De groei van de balie blijft daar op het moment bij achter, zodat de hoofdelijke omslag per advocaat stijgt. Niet valt uit te sluiten dat verdere toename, als gevolg van de doorbelasting, het draagvlak onder advocaten voor doorbelasting zal eroderen.
In dat kader is het gebruik van de terminologie 'in rekening kunnen brengen' van de doorbelaste kosten aan advocaten misplaatst. Het gaat hier om 'moeten', omdat de Nederlandse orde van advocaten geen andere inkomstenbron heeft dan het heffen van de hoofdelijke bijdrage.

Praktische vraagpunten

Naast de hierboven gemaakte opmerkingen en kanttekeningen bestaat er van onze kant nog een aantal vraagpunten met betrekking tot het onderwerp:

a. De doorbelasting ziet op de kosten van (primair) tuchtrechtspraak. De tuchtcolleges vervullen echter nog een aantal andere taken, die buiten het domein van het tuchtrecht vallen, zoals de behandeling van zaken op basis van beklag op grond van art. 13 Advocatenwet, beslissingen over toelating tot de cassatiebalie, beklag op verzet tegen een verzoek tot inschrijving als advocaat en behandeling van verzoeken op grond van paragraaf 4b Advocatenwet. Mogen wij erop vertrouwen dat deze zaken buiten dit ontwerp vallen?
b. Het heffen van griffierecht is in het ontwerp neergelegd bij de plaatselijk deken. Afgezien van de terminologie (griffierecht doet vermoeden dat heffing door de griffier plaats vindt) is de gangbare sanctie op het niet voldoen van het verschuldigde griffierecht niet-ontvankelijkheid van de indiener. De deken kan in tegenstelling tot de tuchtrechter een dergelijk oordeel niet uitspreken.
c. Uit het ontwerp wordt niet duidelijk wanneer de daarin opgenomen wet in werking zou moeten treden. Vanuit het ingrijpende karakter van de wet is het van groot belang dat daarover helderheid wordt gegeven.
d. Uit de opgenomen bepalingen ten aanzien van de kostenbesparende maatregelen (griffierecht, kostenveroordeling etc.) blijkt doublure met het wetsvoorstel Wet positie en toezicht advocatuur, inclusief het voorgestelde amendement van het Kamerlid Van der Steur met betrekking tot de kostenveroordeling. Hoe dienen we die samenloop te zien?
e. Het ontwerp voorziet in de wijziging van art. 60 Advocatenwet, omdat vanwege de doorbelasting van de kosten de daarin opgenomen uitzondering niet meer aan de orde is. Wij attenderen u er graag op dat van een in rekening brengen van die kosten tot op heden nimmer sprake is geweest. Dat betekent dat de Nederlandse orde van advocaten nog een aanzienlijke vordering heeft op het Ministerie met betrekking tot deze appelzaken.
f. Griffierecht in hoger beroep: het ontwerp, evenals het wetsvoorstel Wet positie en toezicht advocatuur, voorziet in het heffen van griffierecht in het kader van behandeling van een tuchtzaak door de raad van discipline. Ligt het niet voor de hand om nu op basis van dezelfde argumenten ook een griffierecht te laten heffen door het hof van discipline?
g. Nogmaals brengen wij naar voren dat wij de sanctie op het niet betalen van een tuchtrechtelijke geldboete (dat kan zelfs schorsing of schrapping betreffen) zonder adequate rechtsbescherming niet acceptabel vinden.

Ten slotte

Tot slot is het goed om enkele positieve elementen in het ontwerp te benoemen. De algemene raad ziet zich immers sinds enkele jaren geconfronteerd met de zorg voor een aanmerkelijke toename van het aantal te behandelen tuchtzaken. Naar aanleiding hiervan heeft de algemene raad het initiatief genomen tot het uitvoeren of initiëren van een aantal kostenbesparende maatregelen, waaronder de reeds hierboven besproken reorganisatie van de griffies. Van die maatregelen maakt ook deel uit de kostenveroordeling van de geschorste of geschrapte advocaat. Het principe van de kostenveroordeling juichen wij toe, echter bij de vorm die daaraan is gegeven in het ontwerp vallen kanttekeningen te plaatsen. Hetzelfde geldt voor de heffing van griffierecht in tuchtzaken. Eveneens is in beginsel positief de mogelijkheid om met drie leden zitting te houden, zowel bij de raden van discipline als bij het hof van discipline.

Graag treden wij in overleg over bovengenoemde opmerkingen en vragen teneinde binnen de consultatieronde standpunten nader te verduidelijken.

Met vriendelijke groet,
Namens de algemene raad,

Mr. W.H. Hendriksen,
algemeen deken

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl